# 论中国公共财政

来源：网络 作者：静谧旋律 更新时间：2025-02-21

*\" 一、当前财政工作中的主要问题 改革开放20年来，我国财政管理体制发生了重大变化。但在计划经济条件下形成的国家财政收入制度几经改革仍不完善，财政支出制度的基本框架始终未被触动。改革现行的财政管理制度，建立与社会主义市场经济体制相适应的公共...*

\" 一、当前财政工作中的主要问题

改革开放20年来，我国财政管理体制发生了重大变化。但在计划经济条件下形成的国家财政收入制度几经改革仍不完善，财政支出制度的基本框架始终未被触动。改革现行的财政管理制度，建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政，不能不成为当前和今后财政改革与发展的主题。

（一）财政收入制度不完善

1978年以来，我国财政收入制度历经改革，初步形成了符合社会主义市场经济发展要求的收入体系。突出的标志：一是国家与企业的分配关系初步理顺，收入稳定增长的机制正在形成；二是中央与地方的财政分配关系有了新的发展，各级政府的宏观调控能力有所增强；三是财政法规建设取得了突破性进展，依法行政成效显著；四是国家财政理财空间有了新的拓宽，财政资金的运行效率进一步提高。但是，我们注意到财政收入制度上还存在着许多不合理、不完善、不规范的问题。主要表现为：

1.大量的非税收入依然游离于预算之外。

分配关系扭曲，分配秩序混乱，愈来愈多的部门直接参与收入分配，各种基金、收费等预算外收入大幅度增长。在目前政府收入格局中，实际上形成了非规范性政府收入与规范性预算收入并存的局面。非规范性政府收入的来源基本上是各种各样、形形色色的政府收费，非规范性的政府收入又大大多于规范性的政府收入。于是，税费并存，税费并重，费挤税，甚至税费倒挂的现象十分严重。

2.税收的公平原则没有严格贯彻。

目前贯彻税收公平原则，完善税制的任务还很艰巨，表现为：亟待清理和调整一些过渡性的税收优惠政策，减少和取消一次性、临时性税收减免措施，逐步缩小地区性优惠税率政策，统一按产业、行业制定优惠政策；税收优惠方式单一，缺乏多样化的模式，税收杠杆对国民经济的调节作用发挥不够；税政与征管的关系尚未理顺，税收立法工作薄弱，税法监督职能发挥不够，税收征管手段落后的局面亟待加强；所得税制和财产税制尚不适应市场经济条件下对政府有效解决社会发展公平目标的要求。

3.国有资产经营收入严重流失。

目前规范政府与国有企业的分配关系，必须解决好政府缺乏支持国有企业制度创新的必要财力与国有企业改革存在大量国有资产流失的矛盾。为解决国有资产流失严重问题，迫切需要尽快建立国有资产经营预算，将国有企业改制过程中的国有资产变现收入集中起来，并适当集中一部分国家资源收入，专门用于支持国有企业改革过程中的结构调整、解困、再就业工程，以及支持基础设施建设，这是规范财政收入制度的一项重要内容，也是未来中国公共财政收入制度的一个重要组成部分。

4.国家宏观税率明显偏低。

国民经济所有制结构已经发生了很大变化，但财政收入结构却没有及时适应这一变化，非国有经济的税收流失和竞争上的非公平等问题还没有有效解决。分税制改革不可能一步到位，它是在承认地方原有利益和局限于现有预算内收入的思路上进行的调整，不可能从根本上解决财政收入总量上“两个比重”过低的矛盾，尤其中央财政收入占全国财政收入比重过低的矛盾，直接影响着中央政府对国民经济实施有效的宏观调控。解决财政收入“两个比重”过低的矛盾，强化中央政府的宏观调控能力，仍是摆在我们面前刻不容缓的任务。

5.存在着中央与地方事权、财权错位的矛盾。

分税制的财政体制确立以来，财政统收局面被打破，地方“分权”格局得到有效抑制，中央与地方因分税制而明确了收入范围，财政收入明显增长。然而，如何理顺分配关系，在财政体制上进一步规范中央与地方的事权和财权，解决事权与财权交叉、错位的矛盾，缓解支出压力，将财政从“吃饭”财政中解放出来，真正发挥财政政策宏观调控功能，是当前和今后财政体制改革面临的一项重要任务。

（二）财政支出制度不完善。

计划经济条件下，政府在社会资源配置中起基础性作用，与之相适应为履行政府职能提供资金的国家财政职能自然覆盖了社会经济生活的各个方面。随着改革开放，市场成为社会资源配置的主体，政府的职能已转向市场失灵和市场残缺的公共服务领域。然而，国家财政支出制度没有相应改变，仍然是计划经济条件下的统支格局，存在的突出问题是：

1.财政支出供给范围过宽。

我国现行财政支出范围不仅包括公共安全、公共机构、公共服务等项支出，而且还包括大量竞争性领域的开支。如拨付企业亏损补贴、弥补企业资本金、安排企业生产建设性支出等。其结果是应该由财政管的事情财力不足，而政府不该管的事情却管了很多，加剧了财政收支的矛盾。

2.预算编制方法粗放。

我国财政支出管理方式基本上是粗放型的，预算编制方法落后。目前我国支出预算编制方法主要采用“基数法”，即新年度的支出预算在上年支出基础上考虑下年度新的增支因素后确定，这种方法不科学、不规范，也不符合公平原则。采用“基数法”编制预算，对基数不分析，只分析新的增支因素，预算编制过粗，预算的透明度不够，公众无法对支出安排进行有效的监督，公开化原则也无法体现。

3.转移支付制度不规范。

1994年我国进行财税体制改革后，形成了以税收返还、体制补助、专项补助等为主要内容的初期转移支付模式。这种模式的转移支付是以基数法为依据，不尽科学、合理，也不够规范。1995年财政部为进一步完善分税制财政体制，设计并实施了《过渡期转移支付办法》，这个办法对于改革传统的以基数法为依据的转移支付是一个积极的尝试，初步改变了我国转移支付的决定机制和分配方式。但它在方法上仍然存在着一定的缺陷，同时分配中人为的政策性调整因素仍然比较大。因此，为了从根本上解决我国各级政府间财政关系中存在的问题，我们有必要建立起一套规范的转移支付制度，实现中央对地方转移支付资金公平、公正、公开分配和各地区公共服务的均等化。

4.预算支出效率低下。

一是重复购置、盲目购置、随意购置的现象相当普遍，造成资源的严重浪费；二是不按预算目标使用预算资金，挪用、挤占现象严重，影响了国家预定支出计划的落实；三是采购资金使用缺乏透明度，产生腐败现象。

二、确立中国公共财政的基本目标和基本职能

中国公共财政的基本目标是：

——调整经济关系。按照社会主义市场经济规律的客观要求，调整政府与市场关系，中央与地方的关系，政府与企业的关系，政府与居民的关系，形成公共财政的基本制度框架。

——财政资金使用效益明显提高。通过财政支出管理方式的改革，建立合理的支出结构，缓解收支矛盾，基本保证公共支出的资金需要，最大限度地减少资金浪费。

——消灭财政赤字，实现财政收支稳定平衡。力争三到五年时间，将现有的财政赤字压缩50％，2025年以前基本实现财政收支平衡。

由于我国正处在由计划经济向市场经济转型时期，政府承担着繁重的领导经济改革即经济体制创新和促进经济增长的重任。其中体制转型与经济增长的双重目标，从根本上规定了我国公共财政的基本职能是资源配置、调节收入分配和稳定经济，发育和完善市场、培育市场体系、提高国有企业经济效益和促进经济增长的职能。

——支持经济体制创新的职能。

——管理国有资产的职能。

——建立财政投融资管理体系。

——调节收入分配的职能。

——稳定经济和促进经济发展职能。

三、\" 建立中国公共财政收入制度的构想

具体包括两个方面的内容：

（一）界定公共收入的范围。

我国公共收入范围主要包括：税收收入；规费罚没收入；出售、转让公产收入；基金收入；捐赠收入；公债收入。

（二）收入制度的创新。

具体内容包括一是实行税费改革；二是完善税制的改革；三是建立国有资产经营预算。

建立公共财政，必须建立一个能充分体现公平与效率相结合的税收制度。所得税有利于体现国民具有纳税义务，有利于调节收入，个人所得税一般实行超额累进制，有利于体现高收入阶层多纳税、低收入阶层少纳税的公平原则。随着各国社会保障制度的建设，保障税成为一个规模较大的税种，有利于政府承担的社会强制保险的实施。这一主体税种向现代直接税的转变是现代社会发展的需要。在我国完善税制的最终目标，是要逐步从以流转税为主体税种的税收制度向以所得税为主体税种（或流转税与所得税并重）的税收制度转变。

目前，在税法建设方面，还需加快各项税收法规的制定和出台，推进税法的规范化建设。尤其统一内外资企业所得税，有利于体现国民待遇原则，也有利于促进市场的公平竞争，优化市场环境。

税费改革的目标就是要彻底规范税收与收费的范围，理顺政府的收入行为。通过界定政府公共收入的范围来界定政府征税与收费的范围，对现有的行政事业性收费和政府性基金进行清理和甄别，坚决取缔一切不合理、不合法的收费；将大部分收费基金改为税收；将体现权利与义务对等关系的收费按市场经济原则转变经营性收费；对继续保留下来的各种规费，实行规范化管理。

建立国有资产经营预算，其目标是将国有企业改制过程中的国有资产变现收入集中起来，并适当集中一部分国有资源收入，专门用于支持国有企业改革过程中的结构调整、解困、再就业工程，以及支持基础设施建设，使之成为公共财政收入制度的重要组成部分。

四、建立中国公共财政支出制度的构想

（一）公共支出范围的界定。

公共财政的支出范围主要包括：公共安全，即国防、公检法司、武装警察等；公共机构，即国家行政机关、外交等；公共服务，即教育、卫生、文化、科学、社保、社区服务等；公共工程，即环境保护、国土整治、公共设施等；公益企业，即水暖电气、公共交通、城市卫生、城市绿化等。

（二）公共支出的供给方式。

对“纯粹公共品”的供给，政府应全额负担，不能由社会和个人负担。因此，军队和政府机关兴办的公司、企业和多种经营等创收活动应推向社会，交给市场。这类公共支出主要有国防、外交、行政管理、公检法司、抚恤和社会福利救济等。

对“混合性公共品”中的教育、社会保障、公共卫生、环境保护、广播电影电视等公共支出，实行最低保障原则。在市场经济体制下，这类支出具有一定的市场化程度，政府不必全额承担其资金的供给，对其具有社会效益的方面由政府负担。如对教育，政府应保证最低供给。充分保证义务教育和负担其他政府公立学校的建设，对义务教育之外的其他各种教育，在充分市场化的基础上，依据财力给予一定的补助，尤其保证低收入家庭的子女能够接受高等教育。在社会保障制度中，政府应随其覆盖范围财力的增加而逐步转向全民，并提供最低保障，其他部分应由社会、个人共同承担。对公共卫生、环境保护、广播电影电视支出，首先使其市场化，政府只为其提供正常运作所需的最低水平的资金供给，大部分资金应由这些部门按提供服务的数量和质量，通过向用户收费来解决。

对另一类具有“混合性公共品”性质的供水、供电、供暖、排污、机场、道路、桥梁等基础设施和基础产业以及公益企业，其公共支出供给方式应实行以市场为主、政府资助为辅的原则。对大中型项目，政府可采取一定的投融资手段参与建设；对某些市场化程度较高、社会效益较大的项目，政府还可以通过注入资本金参股的方式提供资助和支持；对完全由市场能解决的项目财政将不再安排资金。

（三）公共支出制度的创新。

在公共支出管理方面，为加快与国际惯例接轨，将逐步推出零基预算、国有资产经营预算、社会保障预算、政府采购制以及国库单一帐户等项改革，强化预算外资金监督管理，切实解决财政收入两个比重降低以及财政转移支付制度规范化运行的问题。

五、建立中国公共财政政策的运行与控制系统

目前，在财政政策的运用上，为切实防范金融风险，刺激经济增长，政府实施了更加积极的财政政策，实行了反周期的操作，未来世界经济形势的走势以及我国经济的稳定，亟待形成一套反应敏捷、措施得当的宏观政策专家决策系统。

从规范财政政策的运行来看，构造财政政策的执行运作系统，应该包含以下几个方面的工作：

（一）首先依据宏观经济运行状况构造财政政策运行的预警系统，通过各种临界指标的判别，显示政策运行的状态。通过指标显示的警戒级次，为有效地制定和调整政策提供依据。

（二）构造财政政策的执行系统，即通过预警系统显示的运行状态，决策财政政策调控的力度，将政策力度分为不同的级次，并考虑政策工具的不同组合，依据实际情况加以选择。

（三）构造财政政策实施效果的跟踪、反馈、监督系统，即通过指标体系加以跟踪监督，具体指标可否考虑参照宏观经济景气状况以及政策传导的中间变量等因素，监督财政收支的总量或结构，以及中央或地方政策执行的实际效果，及时反馈，有效稽查。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找